

## КОНЦЕПЦІЯ

### Закону України «Про правотворчу діяльність»

#### 1. Передумови розробки та прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність».

Сучасний стан українського законодавства викликає багато нарікань і обґрунтованої критики. Представники правничої науки, оцінюючи стан вітчизняного законодавства, вказують на такі проблеми: 1) необхідність вдосконалення процедури розроблення та прийняття якісних законів; 2) невиправдана кількість нормативно-правових актів, яка значно ускладнює їх застосування; 3) наявність в текстах нормативно-правових актів суперечливих, внутрішньо неузгоджених положень; 4) відсутність належних механізмів забезпечення виконання законодавчих приписів тощо.

Потребує вдосконалення і сама законодавча технологія, яка є невід'ємною складовою законотворчого процесу.

Чітко налагоджена нормотворча технологія здатна забезпечити не тільки належну якість і ефективність нормативно-правових актів, але й забезпечити їх позитивний вплив на політичні, економічні та соціальні процеси, що відбуваються в державі.

Правотворчість, як правова форма діяльності держави за участю громадянського суспільства, пов'язана із встановленням, зміною та скасуванням правових норм.

Правотворчість реалізується через формування, систематизацію, прийняття та оприлюднення нормативно-правових актів.

Об'єктом правотворчої діяльності є відповідна діяльність уповноважених суб'єктів, а також інших учасників правотворчого процесу.

Результатом цієї діяльності є ієрархічно побудована система нормативно-правових актів, за допомогою яких формально закріплюються норми права.

Правотворча діяльність має забезпечити як врегулювання суспільних відносин шляхом розроблення і прийняття нових нормативно-правових актів з метою усунення прогалин у правовому регулюванні суспільних відносин, а також шляхом внесення змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів або скасування їх окремих положень.

Правотворчість також забезпечує скасування застарілих нормативно - правових актів, а також систематизацію (впорядкування) з метою створення або підтримання цілісної, узгодженої, зручної для користування системи законодавства.

Метою правотворчої діяльності є правове регулювання та охорона суспільних відносин шляхом планування, розробки та розгляду правотворчих ініціатив та нормативно-правових актів, ініціювання розробки, підготовка правотворчих ініціатив, їх оприлюднення та публічного обговорення, підготовка проектів нормативно-правових актів, включаючи проведення прогнозованої оцінки впливу правового регулювання, здійснення публічних консультацій (громадських та профільних), підготовку проекту нормативно-правового акту, проведення експертизи, розгляду, обговорення, погодження, прийняття (видання), підписання, набрання чинності, введення в дію, оприлюднення, включення акту до державного реєстру (державних реєстрів), проведення оцінки ефективності застосування нормативно-правових актів, внесення до нього змін, припинення ним чинності.

**2. Мета прийняття** цього закону полягає у регламентації правотворчої діяльності на всіх її етапах, визначення принципів та функцій правотворчості, системи нормативно-правових актів, окремих стадій правотворчого процесу.

### **3. Історичний огляд проблеми.**

Ідея прийняття закону про нормативно-правові акти (закону про нормативні акти, «закону про закони») виникла у правовій доктрині ще за радянських часів у восьмидесяті роки минулого століття. Пізніше вона дістала

розвиток у працях українських правознавців, водночас ця пропозиція викликала і певні дискусії.

У 1994 році відповідно до розпорядження Голови Верховної Ради України від 31.10.1994 р. фахівцями Інституту законодавства ВРУ від керівництвом В. Копейчикова був розроблений проект Закону України «Про закони і законодавчу діяльність в Україні». Одночасно за ініціативним дорученням Президії ВРУ і Постійної комісії з законодавства і законності ВРУ першого скликання групою науковців Національної юридичної академії ім. Я. Мудрого під керівництвом М. Панова був розроблений проект Закону України «Про нормативно-правові акти».

30 березня 1999 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про нормативно-правові акти», проте він не набрав чинності у зв'язку із накладенням вето Президента України.

Спроби прийняти відповідний законопроект робилися неодноразово: «Про закони і законодавчу діяльність» (№0894); «Про нормативно-правові акти» (реєстр. № 1343, нар. деп. Р. Зварич); «Про нормативно-правові акти» (реєстр. № 1343-1, нар. деп. О. Лавринович). Однак всі ці та інші спроби виявилися безрезультатними.

Причиною відхилення запропонованих законопроектів були як наявність невідповідності норм проектів Конституції, так і численні недоліки юридико-технічного характеру. Можна погодитися з позицією, викладеною у вето Президента України, у тексті якого зазначається, що проект «не запроваджує єдиного концептуального підходу до врегулювання питань, пов'язаних із системою, видами, ієрархією нормативно-правових актів, розробленням якісних проектів нормативно-правових актів, їх прийняттям, набранням чинності, їх державною реєстрацією».

#### **4. Стан врегулювання проблеми.**

Натепер впорядкування нормотворчої діяльності здійснюється залежно від рівня нормативно-правового акта.

Відповідно до ст. ст. 75, 87 Конституції України закони приймаються виключно Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в державі.

**Порядок здійснення законодавчої процедури** (планування законопроектних робіт, внесення законопроектів в порядку реалізації законодавчої ініціативи, проходження їх у комітетах ВРУ, розгляд на сесії, прийняття та подальше підписання законів) регулюється у відповідності із Законом України «Про регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р.

**Оприлюднення законів та набрання ними чинності** регулюється приписами Конституції України, Законами України «Про Регламент Верховної Ради України» та «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 року.

Окремо врегульований порядок підготовки, прийняття та оприлюднення актів Президента України (Положення про порядок підготовки та внесення актів Президента України, затверджене Указом Президента України від 15.11.2006 р.; Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10.06.1996 р. в редакції Указу Президента України від 23.11.2007 р.) та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України (Закон України «Про Кабінет Міністрів України, ст. 49, ст. 52; Регламент Кабінету Міністрів України, Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10.06.1996 р. в редакції Указу Президента України від 23.11.2007 р.).

## **5. Основний зміст законопроекту.**

Правотворча діяльність включає наступні стадії:

- прогнозування та планування;
- формування та реалізація правотворчої ініціативи;
- підготовка проекту нормативно-правового акта;



- оприлюднення, проведення публічних консультацій та публічного обговорення проекту;
- експертиза проекту;
- прийняття нормативно-правового акта;
- введення в дію (набрання чинності);
- здійснення правового моніторингу.

Розробка, прийняття та введення в дію законодавчих актів як нормативно-правових актів вищої юридичної сили характеризується певними особливостями.

Зокрема, парламент здійснює планування поточних законопроектних робіт, що дає можливість забезпечити принцип пріоритетності при визначенні послідовності у розробці й прийнятті законів.

При прийнятті законів цілком ймовірна розробка альтернативних законопроектів, а також більш широке та ґрунтовне публічне обговорення, проведення цілої низки профільних експертиз та інші особливості, обумовлені природою законодавчих актів та їх місця в системі нормативно-правових актів.

### **Структура закону.**

Законопроект включає десять розділів, які об'єднують 66 статей.

Розділ I. Загальні положення.

Розділ II. Система нормативно-правових актів.

Розділ III. Планування правотворчої діяльності.

Розділ IV. Підготовка проекту нормативно-правового акта.

Розділ V. Розгляд та прийняття проекту нормативно-правового акта.

Розділ VI. Офіційне оприлюднення нормативно-правового акта.

Розділ VII. Облік нормативно-правових актів.

Розділ VIII. Дія нормативно-правового акта.

Розділ IX. Реалізація результатів правотворчої діяльності.

Розділ X. Прикінцеві та перехідні положення.

### **Розділ I. Загальні положення.**

У цьому розділі визначаються предмет регулювання закону, ознаки, правові засади, принципи правотворчої діяльності, її учасники, правотворчі повноваження та їх делегування, правонаступництво у правотворчій діяльності, гарантії забезпечення права на доступ до інформації щодо правотворчої діяльності.

## **Розділ II. Система нормативно-правових актів.**

Регламентується ієрархічно побудована система нормативно-правових актів України: закон, кодекс, підзаконний нормативний акт; вводяться в законодавче поле нові види нормативно-правових актів: модельний, програмний, основний та похідний. Визначено поняття юридичної сили нормативно-правового акта, а також співвідношення обов'язковості нормативно-правових актів різного ступеня у ієрархічній системі.

## **Розділ III. Планування правотворчої діяльності.**

Планування і прогнозування є важливими етапами ефективної організації правотворчої діяльності, яка спрямована на забезпечення передбачуваного розвитку державної політики, узгодженої правотворчої діяльності усіх учасників.

**Метою планування правотворчої діяльності є забезпечення передбачуваності розвитку державної політики, узгодження правотворчої діяльності усіх учасників та прозорості їх роботи, цілісності правової системи України.**

Важливим чинником планування є визначення пріоритетів розвитку правотворчої діяльності у напрямку досягнення цілей державної політики та стратегій і програм розвитку держави.

Планування правотворчої діяльності має бути реалістичним щодо обсягу запланованої роботи із розробки проектів нормативно-правових актів, спроможності відповідальних суб'єктів до їх підготовки, експертизи,

розгляду, обговорення, прийняття, проведення оцінки.

При визначенні пріоритетів у правотворчій діяльності враховуються:

- суспільна важливість проблеми, яку пропонується врегулювати шляхом прийняття нормативно-правового акта;
- очікувана ефективність запропонованого правового регулювання суспільних відносин;
- терміни (строки) реалізації запропонованого механізму регулювання суспільних відносин;
- спроможність та реалістичність запропонованого механізму правового регулювання;
- стан і фактична готовність проекту нормативно-правового акта.

В процесі підготовки нормативно-правових актів здійснюється прогнозування правотворчої діяльності через застосування механізмів юридичного передбачення підстав і критеріїв вибору оптимальних правових рішень і оцінки їх наслідків. Ця прогностична діяльність ґрунтується на науково-технічних і соціально-економічних прогнозах державного і суспільного розвитку.

При формуванні юридичного прогнозу враховуються: (1) тенденції розвитку сучасної правової системи; (2) соціальні потреби, публічні інтереси та суспільні інтереси, які потребують врегулювання шляхом правоунормування.

З метою забезпечення відкритості, гласності, професійності у процесі прогнозування та планування до нього залучаються експерти (фахівці) Національної академії правових наук України, Національних галузевих академій наук, профільних наукових установ, вищих навчальних закладів тощо.

Законопроект передбачає необхідність врахування правових ризиків, які є необхідним елементом правотворчості і правозастосування і дозволяє підвищити обґрунтованість правових рішень.

При оцінці правових ризиків мають враховуватися результати публічного обговорення та консультацій із заінтересованими сторонами, фахівцями та експертами.

#### **Розділ IV. Підготовка нормативно-правового акта.**

Початок підготовчого етапу включає ініціативу розробки відповідного нормативно-правового акта, а також формування його концепції.

Натепер питання правової ініціативи не регламентується жодним правовим актом, а також практично не досліджується у правовій доктрині.

Цей етап правотворчої діяльності обмежується застосуванням поняття «законодавчої ініціативи».

Водночас, враховуючи надзвичайну важливість цієї стадії для забезпечення якості самого нормативного акта, вбачається необхідним визначитися із суб'єктами правотворчої ініціативи, метою прийняття та обґрунтуванням необхідності розробки та прийняття цього акта.

Правотворча ініціатива має бути оприлюднена і підлягає публічному обговоренню.

З метою забезпечення системного підходу до впорядкування поточного законодавства передбачається розробка концептуальних засад розвитку галузевого законодавства України, а також концепцій окремих нормативно-правових актів.

До розробки концепцій як галузевого законодавства, так і окремих нормативно-правових актів залучаються наукові установи юридичного профілю, провідні правознавці України.

Провідну роль у розробці цих концепцій відіграє Національна академія правових наук України, на яку покладаються організація та науково-методичне забезпечення цієї діяльності.

Національна академія правових наук України раз на п'ять років розробляє концепцію розвитку галузевого законодавства України і передає



відповідний проект на затвердження Верховної Ради України.

Концепція розвитку галузевого законодавства включає основні принципи правового регулювання суспільних відносин нормами відповідної галузі, а також закріплює принципову схему галузевого законодавства з різним рівнем ієрархічності нормативних актів.

Найбільш важливі за змістом та обсягом законопроекти (проекти нормативно-правових актів) розробляються також на концептуальній основі.

Концепція законопроекту, крім обґрунтування його доцільності та іншої інформації, яка є складовою правотворчої ініціативи, включає:

- аналіз поточного стану правового регулювання відповідних суспільних відносин з зазначенням недоліків, прогалин, суперечностей, застарілих норм та ін.;
- обґрунтування механізму вирішення наявної проблеми, визначення кола питань, які підлягають врегулюванню в цьому нормативно-правовому акті, його структури тощо;
- визначення мети проекту нормативно-правового акта, предмету правового регулювання;
- визначення орієнтовної структури проекту нормативно-правового акта;
- здійснення оцінки відповідності запропонованого правового регулювання міжнародно-правовим зобов'язанням України;
- визначення організаційних заходів щодо підготовки проекту нормативно-правового акта та його реалізації після прийняття (видання).

Концепція ґрунтується на дослідженнях науковців, результатах опитування громадської думки (за умов їх проведення), аналізі відповідних статистичних даних. Зокрема, мають бути враховані міжнародний досвід, а також міжнародні зобов'язання України.

Концепція відповідного проекту нормативно-правового акта має пройти

незалежну науково-правову експертизу, яку проводять профільні установи Національної академії правових наук України.

Важливим етапом правотворчої діяльності є нормопроєктування, яке безпосередньо пов'язане із підготовкою тексту проекту. Зasadничими принципами нормотворення є **системність**, яка забезпечує як внутрішню узгодженість приписів нормативного акта, так і його «вписуваність» в сукупність інших актів, які регулюють відповідні відносини; **обґрунтованість**, яка передбачає відповідність змісту актів рівню розвитку суспільних відносин; **конкретність**, яка гарантує відображення в акті найбільш характерних, специфічних ознак суспільного явища; **повнота**, що забезпечує закріплення всіх необхідних елементів для регулювання суспільних відносин та ін.

Для підготовки тексту проекту нормативно-правового акта, як правило, створюється комісія (робоча група), до участі у якій залучаються представники заінтересованих органів (організацій), експерти, фахівці, науковці.

При підготовці тексту проекту враховується аналіз і практика застосування профільного законодавства; оцінюються відповідність проекту Конституції України, включаючи рішення Конституційного Суду України, аналізується єдність і сталість судової практики у сфері суспільних відносин, які входять до предмету регулювання нормативно-правового акта.

Проекти нормативно-правових актів розробляються з дотриманням стандартів і правил нормопроєктування, логічної побудови акта, послідовним, узгодженим та доступним викладенням його змісту, відповідності його приписів основній меті та загальній концепції проекту нормативно-правового акта, однозначності і ясності мовних засобів (інструментів), простоті та послідовності викладення.

Значна увага у законопроекті приділяється питанням структури нормативно-правового акта, дотриманню вимог до його змісту, реквізитам,

назви.

Окремо виділені питання мовно-стилістичного та юридико-технічного характеру (обов'язковість дотримання вимог офіційно-ділового стилю, особливості використання термінології тощо).

## **Розділ V. Розгляд та прийняття проекту нормативно-правового акта.**

Невід'ємною складовою підготовки проекту нормативно-правового акта до розгляду й прийняття є забезпечення експертизи нормативно-правового акта.

Для забезпечення належної якості підготовки проекту можуть бути проведені такі види експертиз:

- (1) відповідності зобов'язанням України у сфері євроінтеграції та праву Європейського Союзу (*acquis EC*);
- (2) антикорупційна;
- (3) фінансово-економічна;
- (4) екологічна;
- (5) цифрова;
- (6) антидискримінаційна;
- (7) відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини та інші.

Обов'язковим є проведення правової експертизи, яка здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної правової політики.

Законопроект також передбачає проведення незалежної наукової експертизи, в першу чергу незалежної правової експертизи.

Базовою установою для проведення незалежної правової експертизи визначається Національна академія правових наук України. До проведення

експертизи можуть залучатися фахівці інших наукових установ юридичного профілю, а також провідні правознавці у відповідній галузі права.

Метою проведення окремих видів експертиз, а також незалежної наукової правової експертизи є запобігання можливим порушенням суб'єктами нормотворчого процесу.

Завданнями незалежної правової експертизи є:

- **концептуальна оцінка проекту**, визначення типових характеристик акта (предмета, методу регулювання, виду);
- визначення **ступеня врахування практики** нормативного регулювання даної або аналогічної сфери суспільних відносин;
- **системно-юридична оцінка**, в тому числі встановлення всіх змістовних зав'язків положень проекту з нормами, що містяться в інших нормативно-правових актах;
- **юридико-технічна оцінка**, з метою визначення ступеня відповідності проекту нормативно-правового акту в цілому та окремих його елементів (правових інститутів, груп норм, окремих норм, термінів) вимогам юридичної техніки;
- узагальнення окремих оцінок та формулювання загального висновку щодо подальшого проходження проекту нормативно-правового акта (**експертний висновок**).

Розгляд проекту нормативно-правового акта в процесі його прийняття має здійснюватися з дотриманням усіх регламентних норм.

## **Розділ VI. Офіційне оприлюднення нормативно-правового акта.**

У цьому розділі передбачаються загальні правила офіційного оприлюднення нормативно-правового акта та набрання ним чинності. Враховуються особливості окремих видів нормативно-правових актів, водночас принципово правила є єдиними і забезпечують максимально широкий доступ усіх зацікавлених осіб до тексту прийнятого нормативно-

правового акта: публікація здійснюється через офіційні видання, шляхом розміщення на офіційних вебсайтах державних органів, органів місцевого самоврядування, в Єдиному державному реєстрі нормативно-правових актів, іншим способом, наприклад шляхом оголошення через загальнонаціональні телебачення і радіо.

## **Розділ VII. Облік нормативно-правових актів.**

З метою впорядкування обліку нормативно-правових актів передбачається створення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів (ЄДРНПА) як автоматизованої системи збирання, накопичення, обліку, реєстрації, підтримання у контрольному стані та зберігання нормативно-правових актів. Держателем цього реєстру визначений центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної правової політики.

До Єдиного державного реєстру включаються нормативно-правові акти після їх підписання і присвоєння номера акта.

Інформація з ЄДРНПА є відкритою, безоплатною, загальнодоступною (крім інформації з обмеженим доступом), публічною інформацією у формі відкритих даних та підлягає оприлюдненню на офіційному вебсайті держателя ЄДРНПА та на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних.

## **Розділ VIII. Дія нормативно-правового акта.**

Приписи цього розділу регламентують питання дії нормативно-правового акта в часі. Включаючи пряму дію, переживаючу дію, зворотню дію, а також припинення дії нормативно-правового акта, його скасування, а також втрати ним чинності.

Детальне регулювання всіх аспектів дії акта в часі має забезпечити мінімізацію порушень темпорального характеру.

Також передбачаються правила відносно дії нормативно-правових актів у просторі та за колом суб'єктів.



## **Розділ IX. Реалізація результатів правотворчої діяльності.**

Цей розділ включає норми, які мають забезпечити нормальне функціонування нормативно-правового акта в разі виникнення «незвичайних (надзвичайних)» обставин, зокрема при виявленні прогалин у правовому регулюванні, колізій у нормативно-правових актах різної юридичної сили, в тому числі складних колізій.

Врегулювання цих проблем на рівні законодавчого акта сприятиме забезпеченню стабільності правопорядку і дотримання прав і свобод громадян України.

Важливе місце в правотворчій діяльності у контексті забезпечення ефективності поточного законодавства посідає правовий моніторинг нормативно-правових актів.

За результатами належно організованого моніторингу нормативно-правових актів можуть бути з'ясовані:

- наскільки законодавчий акт залишається актуальним, чи відповідає він загальним напрямам правової політики у регулюванні даної сфери суспільних відносин;
- чи потрібно внести зміни чи доповнення в чинні нормативні акти, або визнати окремі акти такими, що втратили чинність.

Здійснення правового моніторингу є ефективним інструментом на різних стадіях правотворчої діяльності, на етапі підготовки проекту нормативно-правового акта до розгляду є доцільним започаткуванням **моніторингової експертизи** як нового різновиду правової експертизи, який являє собою всебічне, засноване на науковому підході дослідження нормативно-правового акта для встановлення його відповідності нормам і принципам міжнародного права, зобов'язанням України, що впливають із Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та інших міжнародних актів, Конституції України, актам національного законодавства, науковим критеріям певної галузі права, визначення його якості та місця у правовому регулюванні.

## **Розділ Х. Прикінцеві та перехідні положення.**

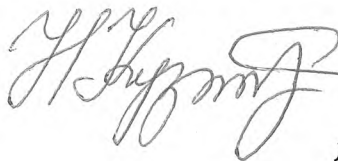
В цьому розділі містяться положення, які мають забезпечити органічне «поєднання» Закону України «Про правотворчу діяльність» з іншими законодавчими актами, які натеper регулюють ці суспільні відносини.

### **Загальний висновок.**

Проект Закону України «Про правотворчу діяльність» спрямований на забезпечення підготовки якісних проектів нормативно-правових актів, максимально широке залучення до правотворчої діяльності як фахівців-професіоналів, так і інститутів громадянського суспільства, формування законодавства України як впорядкованої, ієрархічно-побудованої системи нормативно-правових актів, які за своїм змістом і юридико-технічним рівнем відповідають загальновизнаним європейським та світовим стандартам, і спроможні забезпечити належний рівень дотримання та охорони прав і свобод громадян України.

Концепція підготовлена фахівцями Київського регіонального центру Національної академії правових наук України.

**Віцепрезидент НАПрНУ**



**Н. Кузнєцова**

доктор юридичних наук,  
професор, академік  
НАПрН України,  
Заслужений діяч науки і  
техніки України

16 березня 2021 року